PARECER - PA00 - 23/2021

PROCESSO TC/MS	**:** TC/7112/2015
PROTOCOLO	**:** 1590818
TIPO DE PROCESSO	**:** PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO
ÓRGÃO	**:** PREFEITURA MUNICIPAL DE MARACAJU
JURISDICIONADO	**:** MAURÍLIO FERREIRA AZAMBUJA
RELATOR	**:** CONS. FLÁVIO KAYATT

EMENTA: PRESTAÇÃO DE CONTAS ANUAL DE GOVERNO – EXECUTIVO MUNICIPAL – BALANÇOS ORÇAMENTÁRIO, FINANCEIRO E PATRIMONIAL – DEMONSTRATIVO DAS VARIAÇÕES PATRIMONIAIS – CONFORMIDADE COM AS PRESCRIÇÕES LEGAIS E CONSTITUCIONAIS – AUSÊNCIA DE DOCUMENTO – NÃO ENCAMINHAMENTO DO PARECER TÉCNICO CONCLUSIVO EMITIDO PELA UNIDADE DE CONTROLE INTERNO – INSTITUIÇÃO DO SISTEMA DE CONTROLE INTERNO – NOMEAÇÃO DO CONTROLADOR – EXERCÍCIO POSTERIOR – DIVERGÊNCIA NO REGISTRO DA DESPESA COM PESSOAL E ENCARGOS – AUSÊNCIA DE PREJUÍZO À APURAÇÃO DO RESULTADO DO EXERCÍCIO – CANCELAMENTO DE RESTOS A PAGAR PROCESSADOS – PROCEDIMENTO DE EXCEÇÃO – PARECER PRÉVIO FAVORÁVEL A APROVAÇÃO COM RESSALVA – RECOMENDAÇÃO.

Constatados nos resultados consolidados do exercício, apresentados nos Balanços, Demonstrações e Anexos exigidos, a regular gestão orçamentária, a regularidade e compatibilidade do Balanço Financeiro com as demais conciliações e demonstrações, devidamente formalizado, e a regularidade quanto à análise patrimonial, bem como, a obediência aos limites de gastos com pessoal e de gastos mínimos com a educação e de recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde, relativamente à gestão fiscal e às aplicações de recursos financeiros por disposições constitucionais, a prestação de contas anual de governo recebe o parecer prévio favorável à aprovação, com a ressalva decorrente de falhas que não têm o condão ou a força suficiente para a rejeição das contas, as quais resultam na recomendação cabível.

PARECER PRÉVIO

Vista, relatada e discutida a matéria dos autos, na 8ª Sessão Ordinária Virtual do Tribunal Pleno, realizada de 26 a 29 de abril de 2021, DELIBERAM os Senhores Conselheiros, por unanimidade e nos termos do voto do Relator, pela emissão de **parecer prévio favorável à aprovação**, **com a ressalva**, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de **2014**, do **Município de Maracaju**, gestão do Sr. **Maurílio Ferreira Azambuja**, sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência; com **recomendação** ao atual Prefeito para que ele se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de que as prestações de

contas vindouras sejam encaminhadas a este Tribunal devidamente instruídas com todos os documentos exigidos, e com referência aos cancelamentos de empenhos, ainda que sejam autorizados por Decreto municipal, não extinguem as obrigações já reconhecidas no processo de liquidação nem afastam o direito dos credores de obterem os pagamentos por despesas efetivamente realizadas.

Campo Grande, 29 de abril de 2021.

Conselheiro **Flávio Kayatt** – Relator

RELATÓRIO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Em apreciação a prestação de contas anual de governo do Município de Maracaju, exercício financeiro de 2014, encaminhada a este Tribunal no prazo estabelecido pela regra do art. 33 da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012.

Encontram-se apensados nestes autos os dos Processos TC/09131/2014 e TC/09766/2015 (Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária-RREOs de 2014 e 2015), TC/09365/2014 e TC/11949/2015 (Relatórios de Gestão Fiscal-RGFs de 2014 e 2015) e TC/19164/2014 (Orçamento Programa de 2014).

A Equipe Técnica da então 1ª Inspetoria de Controle Externo–1ª ICE, em exame final da matéria (ANA-1ICE-28314/2015, peça 51, fls. 3342-3354), assim concluiu:

> *"(...) o presente Balanço Geral anual da Prefeitura de Maracaju, referente ao exercício financeiro de 2014,* ***NÃO OFERECE CONDIÇÕES FAVORÁVEIS PARA OBTER APROVAÇÃO****, "em função do cancelamento de Restos a Pagar Processado no montante de R$ 3.030.772,11 e repasse de duodécimo ao legislativo acima do limite constitucional R$ 170.463,10."*.

Em seguida, o representante da Auditoria emitiu o Parecer PAR-GACS LLRP-3731/2018 (peça 52, fls. 3355-3391), opinando pela emissão de parecer prévio ***não favorável*** à aprovação da prestação de contas, com a recomendação para que "*seja aplicada a multa prevista no art. 46 da LO-TCE/MS, devido à falta de remessa tempestiva de documentos, dados e informações"* nos termos apontados no item 2.2.2 daquele Parecer.

Por sua vez, o representante do Ministério Público de Contas-MPC emitiu o Parecer PAR-2ª PRC-15552/2018 (peça 53, fls. 3392-3405), concluindo que o principal objeto de avaliação para sua manifestação consiste, basicamente, nos seguintes pontos:

> *"I – Irregularidades:*
>
> *a) Não cumprimento do Anexo I, Capítulo I, Seção II, Item 1, Subitem 1.2, Letra B do Manual de Remessa de Informações, aprovado pela IN/TCE/MS nº 35/2011,* (...)*, devido a ausência de Parecer Emitido pelo Controle Interno,* (...);
>
> *b) Impropriedades na escrituração das contas públicas - Escrituração Irregular dos Demonstrativos de Restos a Pagar e Resultado Patrimonial apurado de forma regular (Item-8 e subitem 2.2.6 do Parecer da Auditoria),* (...)*;*
>
> *c) O gestor público repassou valor superior ao limite constitucional* (...)*, o que representa um percentual de 7,24%,* (...) *ofensa ao art. 29-A, I, da Constituição Federal e consolida a infração prevista no art. 42, caput, VI, da Lei Complementar nº 160/2012 (LOTCE);*

I – Determinar:

1- Devolução ou dedução futura de repasse do duodécimo pelo poder executivo na medida da diferença apurada em relação ao percentual permitido pela CF/88 (...).

II – Representar ao Ministério Público Estadual:

Devido à constituição de indícios da prática de crime de responsabilidade pelo Prefeito Municipal no repasse de recursos ao Poder Legislativo, (...).

(...)*".*

Em vista disso, finalizou opinando pela emissão de "***Parecer Prévio pela Rejeição das Contas de Governo***" em apreço.

É o relatório**.**

VOTO

O Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt – Relator

Sobre a matéria em exame, constato que o feito está apropriadamente instruído, razão pela qual declaro encerrada a instrução processual para a apreciação desta prestação de contas, nos termos do art. 4º, III, ***b***, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução TCE/MS n. 98, de 5 de dezembro de 2018).

Examinando a prestação de contas, verifico que os resultados apurados no final do exercício foram demonstrados nos Balanços Orçamentário, Financeiro e Patrimonial e no Demonstrativo das Variações Patrimoniais, segundo os Anexos 12, 13, 14 e 15, bem como nos quadros demonstrativos constantes dos Anexos 10, 11, 16 e 17, em conformidade com as prescrições da Lei (federal) n. 4.320, de 17 de março de 1964.

Quanto ao mérito, tanto a Unidade de Auxílio Técnico como os representantes da Auditoria e do MPC opinaram pela emissão de parecer prévio contrário à aprovação das contas em apreço.

No entanto, ao examinar detidamente a matéria, entendo que as falhas ensejadora das opiniões desfavoráveis não têm o condão ou a força suficiente para a rejeição da prestação de contas, consoante as razões que passo a expor:

1. não encaminhamento do parecer técnico conclusivo emitido pela unidade de controle interno:

Para esta falha foi apresentada a seguinte justificativa (peça 46, fl. 2927):

> *"Item 1 – Sobre o Parecer Técnico emitido pela Unidade de Controle Interno, se justifica: A Lei Complementar n. 103/2014, de 04 de dezembro de 2014 instituiu o Sistema Integrado de Controle Interno do Poder Executivo Municipal, criou a*

> *estrutura organizacional e a Controladoria Interna, porém a nomeação da Controladora Geral somente ocorreu pela Portaria nº 341/2015, de 03 de junho de 2015, cuja legislação se junta ao presente;".*

Diante dessa justificativa, que considero procedente, verifico que a prestação de contas do exercício financeiro subsequente (2015) foi encaminhada a este Tribunal já instruída com o necessário parecer emitido pela Controladoria Interna (fls. 1078-1080 do Processo TC-5738/2016), entendo que a citada falta pode ser relevada;

2. cancelamento de Restos a Pagar processados:

Neste ponto, o jurisdicionado apresentou a seguinte alegação (peça 46, fl. 2928):

> "(...) - *Sobre o cancelamento de Restos a Pagar Processados, se deve ao fato de que a Relação de Restos a Pagar Processados Cancelados juntada na prestação de contas, registra que os valores são oriundos de saldos remanescentes de notas de empenhos emitidas nos exercícios de 2009, 2010, 2011, 2012 e 2013, e no caso aplicando-se o disposto no Inciso II, parágrafo único do artigo 1º do Decreto Federal nº 62.115 de 15/01/1968, e ainda o disposto nos artigos 2° e 3º do Decreto-Lei Federal nº 1.815 de 09/12/1980, considerando ainda o disposto no artigo 1º do referido Decreto-Lei, de que trata da apuração de resultados do exercício financeiro, neste caso específico o exercício de 2014. O cancelamento foi feito cm função do Decreto nº 316/2014, de 30/12/2014 do Executivo Municipal, cujo Decreto se junta ao presente conforme justificado no Item 6 deste ofício*;".

Tenho como certo que as justificativas apresentadas merecem o acolhimento deste Tribunal, uma vez que o cancelamento de Restos a Pagar processados tem previsão legal na regra do art. 37 da Lei (federal) n. 4320, de 1964[1], e foi efetuado por ato normativo pertinente, autorizado por meio do Decreto (municipal) n. 316/2014, de 30 de dezembro de 2014 (peça 46, fls. 2983-2984). E tal Decreto determina, pela regra do seu art. 2º, que a contabilidade deverá efetuar os lançamentos contábeis respectivos.

Assim, parece-me correto o referido cancelamento, pois o pagamento de tais restos a pagar poderá ser realizado nos termos do referenciado art. 37 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964, ou seja, à **conta de nova dotação** orçamentária e a título de Despesas de Exercícios Anteriores-DEA, visto que, ao cancelar os Restos a Pagar Processados, eles alçaram a qualificação de Restos a Pagar com prescrição interrompida.[2]

---

[1] Lei (federal) n. 4.320, de 1964: **Art. 37.** As despesas de exercícios encerrados, para as quais o orçamento respectivo consignava crédito próprio, com saldo suficiente para atendê-las, que não se tenham processado na época própria, bem como os Restos a Pagar com prescrição interrompida e os compromissos reconhecidos após o encerramento do exercício correspondente poderão ser pagos à conta de dotação específica consignada no orçamento, discriminada por elementos, obedecida, sempre que possível, a ordem cronológica.

[2] Decreto (federal) n. 93.872, de 1986: **Art. 22, § 2º:** Para os efeitos deste artigo, considera-se: **a**) (...); **b)** restos a pagar com prescrição interrompida, a despesa cuja inscrição como restos a pagar tenha sido cancelada, mas ainda vigente o direito do credor;

E com base nos princípios da legalidade, moralidade e da vedação do enriquecimento sem causa, haverá a necessidade de o ordenador de despesas valer-se das disposições legais vigentes, para promover o reconhecimento e pagamento das dívidas de exercícios encerrados **–** como é o caso **–** no novo orçamento, por meio de dotação específica (DEA), e o fará observando a regra estabelecida no sobredito art. 37 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Em relação aos restos a pagar com prescrição interrompida, esclarecedoras são as lições de Ernani Fernandes[3]:

> ***"****Para que haja segurança jurídica nas relações obrigacionais entre particulares e até mesmo entre o Estado e seus prestadores de serviço e contribuintes, o Direito incorpora o instituto da prescrição. Por meio desse instituto, não se permite que pendências obrigacionais não exigidas sejam a qualquer tempo reclamadas, o que geraria impactos patrimoniais imprevistos em momentos nos quais se havia tido por pacificada a questão. Observa-se que, uma vez havendo inscrição em Restos a Pagar processados, em tese, é inconteste o direito de recebimento pelo credor. Verifica-se mais ainda. Enquanto tais despesas permanecem inscritas em Restos a Pagar, por força do Decreto n° 93.872/86, corre a prescrição a partir da data de sua inscrição.*
>
> *No entanto, o cancelamento dos Restos a Pagar provoca a interrupção da prescrição; ocasião em que começa a contar novamente o prazo prescricional (22, § 2°, b, do Decreto n° 93.872/86).***"**

Todavia, ainda que sob regras específicas que autorizam a apuração de dívida e o reconhecimento desta, relativamente a exercícios anteriores, **é procedimento de exceção**, pois desvirtua diretamente o planejamento orçamentário e financeiro anual.

E a própria inscrição de dívida em restos a pagar é medida excepcional. Entretanto, tal inscrição tem sido usada como regra, especialmente sob o fundamento do interesse público de que trata a regra do inciso II do art. 35 do Decreto (federal) n. 93.872/1986[4]**.** E como se vê, no caso em exame acumularam-se restos a pagar desde 2009, estes mais antigos, inclusive prescritos.

Assim, no presente caso o gestor agiu segundo a autorização de disposições legais pertinentes, ao cancelar as inscrições de restos a pagar citadas no Decreto (municipal) n. 316, de 2014, podendo terminar sua execução à conta orçamentária de Despesas de Exercícios Anteriores**.** Isso porque, após os cancelamentos de inscrições em restos a pagar, os valores das dívidas pendentes poderão ser pagos,

---

c) (...).

[3] FERNANDES, Ernani Luiz Barros. Restos a Pagar. Monografia (Especialização em Orçamento e Políticas Públicas da Universidade de Brasília). Universidade de Brasília, Associação Brasileira de Orçamento Público. 2004.

[4] Decreto (federal) n. 93.872, de 1986: **Art. 35**. O empenho de despesa não liquidada será considerado anulado em 31 de dezembro, para todos os fins, salvo quando: I - vigente o prazo para cumprimento da obrigação assumida pelo credor, nele estabelecida; **II** - vencido o prazo de que trata o item anterior, mas esteja em curso a liquidação da despesa, ou seja de interesse da Administração exigir o cumprimento da obrigação assumida pelo credor; (...)**.**

ou liquidados e pagos no orçamento vigente, por iniciativa da própria Administração ou por reclamação do credor, mediante a emissão de empenho, liquidação e pagamento à conta da dotação **"**Despesas de Exercícios Anteriores**".**

Portanto, para efeito da análise do **"**Balanço Geral**"** de 2014, estão corretos os cancelamentos de restos a pagar processados, dados como irregulares pelos analistas dos órgãos deste Tribunal que se manifestaram nos autos;

3. divergência no registro da despesa com Pessoal e Encargos, visto que no resumo geral da despesa, demonstrada no Anexo 2 (fl. 187), consta o valor de R$ 65.677.626,67 e no Anexo 15 (fl. 3.033) o valor de R$ 63.207.704,02:

Quanto a essa divergência, no meu entender ela não trouxe prejuízo à apuração do resultado do exercício, não constituindo assim motivo, por si só, para a rejeição da prestação de contas.

4. repasse ao Poder Legislativo acima do limite constitucional.

Por final, no que tange a este tópico, discordo do entendimento de que o repasse de duodécimo ao Poder Legislativo teria ultrapassado o limite constitucional de 7%.

E isto se deve ao fato de que poderia ter sido incluído na receita base de cálculo o valor de R$ 2.831.897,91, referente à receita de Contribuição para o Custeio do Serviço de Iluminação Pública-COSIP (peça 16, fl. 640), pois, em que pese o atual entendimento deste Tribunal, contrário à inclusão de tal receita no cálculo, por força do Parecer-C-PAC00-G.RC-15/2015 (Processo TC/6606/2015), o certo é que na ocasião do repasse (exercício financeiro de 2014) vigiam os efeitos do Acórdão n. 00/0148/2013, por meio do qual foram reexaminados vários Pareceres C**.**

E desse modo, o referido Acórdão adquiriu força de Parecer C, significando que, no período de sua vigência, a observância dos seus efeitos era imperativa tanto pelo jurisdicionado como pelo próprio Tribunal.

Diante do exposto, considerando tal inclusão, obtêm-se os seguintes dados:

TOTAL DA RECEITA BASE DE CÁLCULO (71.380.154.78 + 2.831.897,91 = 74.212.052,69)	**R$ 74.212.052,69**
LIMITE CONSTITUCIONAL (7%)	R$ 5.194.843,68
DUODÉCIMO REPASSADO (6,96%)	R$ 5.166.931,90

Portanto, é entender que no exercício financeiro de 2014, o total repassado à Câmara Municipal respeitou o limite de 7% autorizado pelas regras do art. 29-A, I, e § 2º, I, da Constituição Federal.

Feitas as ponderações acima, passo às considerações acerca dos resultados consolidados do exercício de 2014 (Executivo, Legislativo e Fundos), apresentados nos Balanços, Demonstrações e Anexos exigidos pela Lei (federal) n. 4.320, de 1964 (arts. 101 a 105), pela Lei Complementar (federal) n. 101, de 2000 (Lei de

Responsabilidade Fiscal-LRF, art. 50, III)**,** e pela Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012 (art. 33, § 1º).

Nesses termos, avalio como **regular a gestão orçamentária**, em razão de que está demonstrada a integração entre o planejamento e a efetiva execução do orçamento anual, inclusive a compatibilidade com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária-RREO de que trata a regra do art. 52 da Lei de Responsabilidade Fiscal-LRF.

Quanto ao **Balanço Financeiro**, considerando as razões apresentadas no item **2** deste voto, constato a regularidade e compatibilidade dele com as demais conciliações e demonstrações, assim como constato que sua estrutura está devidamente formalizada em conformidade com as regras do art. 103 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Do mesmo modo, no referente à análise **patrimonial**, constato a sua regularidade, em face da consistência entre o saldo patrimonial do exercício anterior (peça 17, fl. 647) **–** integrado pelo resultado patrimonial do exercício examinado (Anexo 15, peça 46, fls. 3080-3083) **–** e os valores consignados no Anexo 14 **–** Balanço Patrimonial consolidado de 2014, em conformidade com as regras do art. 105 da Lei (federal) n. 4.320, de 1964.

Relativamente à **gestão fiscal e às aplicações de recursos financeiros por disposições constitucionais,** verifico a obediência aos limites de gastos com pessoal e os gastos mínimos com a educação, especialmente os relativos ao FUNDEB, bem como os recursos aplicados em ações e serviços públicos de saúde.

De igual forma, diferentemente dos posicionamentos da Unidade de Auxílio Técnico, da Auditoria e do Ministério Público de Contas, considero regulares os repasses feitos ao Poder Legislativo, consoante as razões já explicitadas neste voto.

DISPOSITIVO

Por todo o exposto, **VOTO** nos sentidos de:

I – emitir parecer prévio favorável à aprovação, com a ressalva que resulta na recomendação inscrita no inciso subsequente, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2014, do Município de Maracaju, gestão do Sr. Maurilio Ferreira Azambuja, Prefeito Municipal, com fundamento nas disposições do art. 24, § 1º, da Constituição Estadual, e do art. 21, I, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2 de janeiro de 2012, observado o disposto nos arts. 17, I, ***b***, 71, 118, *caput,* e 119, I, II e III, do Regimento Interno (aprovado pela Resolução n. 98, de 2018), sem prejuízo de eventual verificação futura, pormenorizada, mediante outros procedimentos cabíveis, dos atos praticados pelo Prefeito Municipal no curso do exercício financeiro em referência;

II – recomendar**,** com fundamento nas regras do art. 59, §§ 1º, II, e 3º, da Lei Complementar (estadual) n. 160, de 2012, ao atual Prefeito Municipal de Maracaju para que ele se atenha com rigor às normas que regem a Administração Pública, especialmente no sentido de que as prestações de contas vindouras sejam encaminhadas a este Tribunal devidamente instruídas com todos os documentos exigidos, e com referência aos cancelamentos de empenhos, ainda que sejam autorizados por Decreto municipal, não extinguem as obrigações já reconhecidas no processo de liquidação nem afastam o direito dos credores de obterem os pagamentos por despesas efetivamente realizadas.

DELIBERAÇÃO

Como consta na ata, a deliberação foi unânime, firmada nos termos do voto do Relator, pela emissão de parecer prévio favorável à aprovação, com a ressalva, da prestação de contas anual de governo, exercício financeiro de 2014, do Município de Maracaju, gestão do Sr. Maurilio Ferreira Azambuja, com recomendação atual Prefeito.

Presidência do Exmo. Sr. Conselheiro Iran Coelho das Neves.

Relator, o Exmo. Sr. Conselheiro Flávio Kayatt.

Tomaram parte no julgamento os Exmos. Srs. Conselheiros, Waldir Neves Barbosa, Ronaldo Chadid, Osmar Domingues Jeronymo, Jerson Domingos e Marcio Campos Monteiro.

Presente o Exmo. Sr. Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, José Aêdo Camilo.

Campo Grande, 29 de abril de 2021.

Conselheiro **FLÁVIO KAYATT**

Relator

VAB/DSSM